

NEUREGELUNG DES UNGARISCHEN VERWALTUNGSRECHTS

KRISZTINA F. ROZSNYAI

Lehrstuhl für Verwaltungsrecht
und Verwaltungswissenschaft
Telefonnummer: (36-1) 411-6519
e-mail: rokri@ajk.elte.hu

Die tief greifende Veränderung der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Umstände, die revolutionäre Entwicklung der Informationstechnologie und der Beitritt Ungarns zur Europäischen Union waren die wichtigsten Gründe für die Neuregelung des Verwaltungsverfahrens in Ungarn¹. Neben diesen eher objektiven Gründen gab es auch subjektive Gründe, die den Gesetzgeber dazu veranlassten, Ende 2004 das Gesetz über die allgemeinen Regeln des Verwaltungsverfahrens und der Verwaltungsdienstleistungen² (Ket.) zu erlassen. Diese waren unter anderen die abnehmende Bedeutung des alten Gesetzes über das Verwaltungsverfahren (Áe.), vor allem wegen der vielen Sondervorschriften, die vom Áe. ohne dessen Erlaubnis abweichende Vorschriften feststellten, und auch ein gewisser Zwang zur Verteidigung der Verwaltung war zu spüren.

Das Áe. funktionierte fast 50 Jahre lang beinahe einwandfrei³, deshalb waren die wenigsten Änderungen die Einführung von neuen Rechtsinstituten, bzw. von neuen Verfahrensarten. In den meisten Fällen ging es einerseits um die Ergänzung von alten Rechtsinstitutionen durch neue Elemente, um die Umbenennung von Rechtsinstitutionen, bzw. um die „Vergesetzlichung“ der Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte. Wenn wir uns die Zahlen der Rekodifikation ansehen, dann können wir einen Anstieg der Verfahrensnormen feststellen: Das Áe. hatte 9 Teile, 96 §§ und 281 Absätze. Im Vergleich dazu hat das Ket. 11 Teile, 189 §§ und 760 Absätze, was im Endeffekt fast eine Verdreifachung darstellt. Die zwei grundsätzlichen Richtungen der Neuregelung waren die Verstärkung gewisser rechtsstaatlicher Garantien und die Effizienzsteigerung

¹ Ausführlich: Marianna Fazekas: Die Erneuerung des Verwaltungsverfahrens in Ungarn. *ANNALES Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eötvös Nominatae, Sectio Iuridica*, Tomus XLIII. Budapest, 2003; S. 141-154, S. 146-149.

² Gesetz Nr. CXL vom Jahre 2004; veröffentlicht am 28. 12. 2004; Inkrafttreten (mit gewissen Ausnahmen): 1. 11. 2005.

³ Zwischen 1958 und 2004 gab es fünf größere Novellierungen.

der Verwaltung⁴. Im Folgenden wollen wir dem nachgehen, welche Neuheiten und grundsätzliche Regelungen dem Ziel dienen, die Garantien für die Parteien der Verwaltungsverfahren zu stärken. Zuerst widmen wir uns den allgemeinen Bestimmungen sowie dem Grundverfahren (A.), dann untersuchen wir das System der Rechtsbehelfe des Ket. (B).

A. Neuheiten und Änderungen im Verwaltungsverfahren

1. Grundsätze und grundsätzliche Bestimmungen im Verwaltungsverfahren

1.1. Verfahrensgrundsätze

Um die Verbindung des Ket. zu den rechtsstaatlichen Werten stärker hervorzuheben, bilden die „*Grundsätze und grundsätzliche Bestimmungen*“ ein eigenes Teil. Im Kapitel über die Verfahrensgrundsätze steht das Prinzip der Gesetzmäßigkeit natürlich an erster Stelle, ihm folgen die Offizialität und die Öffentlichkeit des Verfahrens, der Gleichheitsgrundsatz und in Verbindung damit die Regeln über den Gebrauch der Muttersprache im Verwaltungsverfahren. Die deklarierten Verfahrensgrundrechte der Parteien sind das Recht auf ein faires Verfahren, das Recht auf Information und das Recht auf Rechtsschutz. Die Parteien müssen nach Treu und Glauben verfahren, und den Behörden obliegt es, kostenschonend und effizient zu arbeiten, so dass das Verfahren mit den möglichst geringsten Verfahrenskosten und so schnell wie möglich abgeschlossen werden kann. Unter den Grundsätzen finden wir noch die allgemeine Möglichkeit der Erledigung von Verfahrenshandlungen auf elektronischem Wege, bzw. die dazugehörige Pflicht der Behörden, den Parteien dabei Hilfe zu leisten und sie durch elektronische Informationsdienstleistungen zu informieren.

1. 2. Anwendungsbereich des Ket.

Der Anwendungsbereich des Ket. wird auch unter den grundsätzlichen Regelungen normiert. Hier hat sich eigentlich nicht viel geändert. Was den sachlichen Anwendungsbereich betrifft, bezieht sich das Ket. weiterhin nur auf solche Verwaltungssachen, in denen ein Verwaltungsbehörde der Partei ein Recht erteilt oder eine Pflicht auferlegt, ein Amtsregister führt, Tatsachen oder Rechte bescheinigt, bzw. Amtskontrollen durchführt. Diese aus dem Áe. stammende Definition wurde der ständigen Rechtsprechung entsprechend um ein Element erweitert: das Ket. ist nun auch auf die *Entscheidungen* über die Aufnahme (bzw. Entsendung) in die verschiedenen *öffentlichen Körperschaften* anzuwen-

⁴ Marianna Fazekas, Fn. 1, S. 150-153.

den, soweit die Entscheidung zur Ausübung eines Berufs notwendig ist, wie dies z.B. bei den verschiedenen Berufskammern (Ärztammer, Anwaltskammer usw.) der Fall ist.

Ein neues Institut ist der sog. *Amtsvertrag*, auf den sich der Geltungsbereich des Ket. auch bezieht. Ein Amtsvertrag kann geschlossen werden, falls dies eine günstigere Lösung der Sache sowohl für die Partei als auch für das öffentliche Wohl ermöglicht. Der Amtsvertrag ersetzt den Verwaltungsbescheid, es kann aber auch solche Auflagen für die Partei beinhalten, für deren Bestimmung durch Bescheid die Behörde keine Zuständigkeit hätte. Der Amtsvertrag verhält sich im Falle der Vollstreckung wie ein Verwaltungsakt, er kann direkt vollstreckt werden, es bedarf keiner richterlichen Entscheidung.

Das Ket. hält an dem althergebrachten Prinzip des *Vorranges der allgemeinen Verfahrensnormen* des Ket. fest. Inhaltlich hat sich hier fast nichts geändert, die drei großen Kategorien der Verwaltungsverfahren bleiben bestehen: „normale“ Verfahren, ausgenommene Verfahren, und Verfahren, wo das Ket. nur subsidiär zur Geltung kommt. Bei der letzteren Gruppe gibt es zwei Änderungen. Einerseits gibt es nun auch solche Verfahren, bei denen sich das Ket. nur bei gewissen Verfahrenselementen für subsidiär erklärt. Eine andere Änderung ist, dass diese Fallgruppe im Áe. 19 Elemente enthielt, im Ket. aber nur fünf. Dieser Rückschnitt ist aber nichts als Schein, denn die Zahl der Angelegenheiten, die in diese Kategorie fallen, hat sich nicht geändert, der Gesetzgeber hat nur allgemeinere Fallkategorien geschaffen, womit aber die Anwendung dieser Regeln deutlich unsicherer geworden ist, denn die Zuordnung bestimmter Angelegenheiten ist wegen der wagen Formulierung nicht immer eindeutig möglich⁵.

2. Beteiligte

2.1. Parteien

Der *Parteibegriff* des Ket. ist weit formuliert. Im Allgemeinen ist im Verwaltungsverfahren Partei diejenige natürliche oder juristische Person, bzw. sonstige Organisation ohne Rechtspersönlichkeit, dessen Recht, rechtliches Interesse oder Rechtsstellung durch die Sache des Verwaltungsverfahrens berührt wird. Partei ist auch, auf den sich ein Verwaltungskontrollverfahren erstreckt, bzw. der, dessen Angaben durch ein Amtsregister erfasst werden. Die *Parteistellung* können auch andere Personen bekommen, hier wurden die Regeln des Áe. präziser formuliert: diejenigen Verwaltungsbehörden, dessen Aufgabenbereich durch die Verwaltungssache berührt wird, im Verfahren aber als verfahren-

⁵ András Kovács: Das Verhältnis von dem neuen Gesetz über die allgemeinen Regeln des Verwaltungsverfahrens und der speziellen Verfahrensregeln, (auf ungarisch) im Erscheinen.

rensführende Behörde oder Sachbehörde nicht teilnehmen, üben auch die Rechte der Partei aus⁶. Interessenvertretende zivilrechtliche Organisationen und andere gesellschaftliche Organisationen, dessen Tätigkeit sich auf den Schutz eines Grundrechtes oder des Gemeinwohls richtet, können durch Gesetz auch Parteistellung bekommen; nun haben sie sie nicht *per se* durch das Ket., wie dies im Áe. der Fall war. Auch die gesetzliche Ausdehnung des Parteibegriffs ist erlaubt.

Das Ket. hat auch zwei Lücken in Verbindung mit der Parteistellung geschlossen. Die *Verfahrensfähigkeit* und die *Nachfolge* im Verfahren wurden jetzt – z.T. mit Verweis auf das bürgerliche Recht – geregelt.

2.2. Die Behörde

Neuigkeiten, die die Position der Behörde betreffen, sind einerseits die Einführung des Begriffs der *internationalen Zuständigkeit*. Explizit ist nun auch das Verbot der Delegation der Kompetenzen normiert. Die *örtliche Zuständigkeit* hat auch neue Züge: einerseits kann im Gesetz oder Regierungsverordnung für besonders wichtige Sachen, bei besonderen Spezialkenntnissen die örtliche Zuständigkeit der obersten Zentral- bzw. Landesbehörde vorgeschrieben werden, andererseits wird bei Fehlen jeglicher Kriterien für die Feststellung der örtlichen Kompetenz die Zuständigkeit der sachlich in Betracht kommenden Behörde in der Hauptstadt gegeben. Die sachlichen *Kompetenzkonflikte* werden laut Ket. durch das hauptstädtische Tafelgericht entschieden, diese Regel steht aber zur Zeit in Gegensatz mit dem Gesetz über das Verfassungsgericht, das diese Kompetenz dem Verfassungsgericht zuteilt⁷.

Die *Amtshilfe* ist auch erneuert worden. Die Benennung ist neu, die Regelung der internationalen Amtshilfe ist ganz flexibel geworden, und die Fristen für die Hilfeleistung sind mit 8, bzw. 15 Tagen strenger geworden, auch die Verfahrenspflicht der ersuchten Behörde ist nun besser geregelt.

Die Mitwirkung der „*Sachbehörden*“, also der Behörden, die ein Mitentscheidungsrecht im Verfahren haben wurde auch an mehreren Punkten geändert.

- Um die Parteien zu schonen besagt das Ket., dass kein Gesetz vorschreiben kann, die Bewilligung der Sachbehörde als Anlage zum Antrag einzureichen. Es ist immer *Aufgabe der Behörde*, diese einzuho-

⁶ Die kommunale Selbstverwaltungskörperschaften nehmen oft kraft dieser Vorschrift im Verfahren teil. Im Áe. hatten alle Organe, dessen Aufgabenbereich durch die Sache berührt wurde, Parteistellung, nicht nur Verwaltungsorgane.

⁷ Grund für diese Kollision ist, dass ein Gesetzentwurf zur Neuregelung der Verfassungsgerichtsbarkeit schon seit einiger Zeit vor dem Parlament liegt, aber nur mit einer qualifizierten (2/3-) Mehrheit verabschiedet werden kann, und diese Mehrheit im Parlament auch im Zusammenhang mit dem Ket. nicht gegeben war.

len. Eine frühere, aber nicht mehr als 6 Monate alte Bewilligung kann auch angenommen werden, falls die Sachbehörde den neuen Antrag als identisch wertet.

- Falls die Sachbehörde die Bewilligung versagt, die verfahrensführende Behörde dem Antrag aber doch stattgibt, ist der Verwaltungsakt *nichtig*. Die Sachbehörde kann sich in diesem Fall zur Aufsichtsbehörde der Behörde wenden, dasselbe gilt für den Fall, wenn sie ins Verfahren gar nicht einbezogen wurde.
- Setzen die verfahrensführende Behörde und die Sachbehörde(n) gegen-sätzliche Auflagen und Nebenbestimmungen fest, müssen sie sich darüber binnen 8 Tagen *beraten*.
- Die Sachbehörde ist zur Entscheidungsfindung binnen 15 Tagen verpflichtet, falls sie dieser Frist nicht nachkommt, wendet sich die verfahrensführende Behörde *zu deren Aufsichtsbehörde*. Die Vermutung, dass das Schweigen der Sachbehörde als Bewilligung gewertet werden kann, gilt nicht mehr.

3. Neue, oder grundsätzlich geänderte Rechtsinstitute im Grundverfahren

3.1. Massenverfahren

Gänzlich neu ist im ungarischen Verwaltungsverfahren das Institut der *Massenverfahren*, dessen Begriff durch die Regeln der Parteistellung Einfluss in das Ket. findet. In Verwaltungsverfahren, die eine *Anlage* betreffen, oder die Erlaubnis zur Ausübung einer **Tätigkeit** zur Sache haben, sind Parteien alle Eigentümer und diejenigen Personen, die laut Grundbuch Sachenrechte auf jene Immobilien besitzen, die im Wirkungsbereich der Anlage oder der auszuübender Tätigkeit liegen. *Wirkungsbereich* ist das geographisch festgestellte Gebiet binnen der Grenzen der Ungarischen Republik, auf das die Anlage bei normalem Betrieb ständig oder regelmäßig einen schädlichen physischen Effekt ausübt. Der Begriff der Anlage wird nicht normiert, er ergibt sich aus den einzelnen materiellen Rechtsnormen.

Die Figur des sog. *Verfahrensmittlers* findet auch im Zusammenhang mit den Massenverfahren seinen Platz im Ket. Dieser Vermittler ist eine neutrale Person, der einerseits zwischen den Parteien und der Behörde, andererseits zwischen den (meist gegeninteressierten) Parteien vermittelt, damit im Verfahren eine für alle annehmbare Lösung gefunden wird. Der Vermittler darf weder Vertreter einer Partei, noch Mitarbeiter der Behörde, oder durch die Verwaltungssache betroffene Person sein. Der Verfahrensmittler sorgt im Verfahren dafür, dass die Betroffenen auf für sie verständlicher Weise fachlich und faktisch richtige Informationen bekommen, sowohl über den Ziel des Verfahrens,

als auch über die Auswirkungen der Realisierung, bzw. über die Maßnahmen, die zur Minderung und Beseitigung der potenziellen ungünstigen Veränderungen getroffen werden. Er gibt den Parteien auch Auskunft in Rechtsfragen im Zusammenhang mit dem konkreten Verwaltungsverfahren. Der Behörde hilft der Verfahrensmittler, indem er die Stellungnahmen und Anmerkungen der Parteien über die Verwaltungssache gesammelt und systematisiert der Verwaltung zuleitet. Verfahrensmittler kann jeder werden, der ein Hochschulabschluss hat und in das Register für Vermittler der territorialen Regierungspräsidien aufgenommen wird. Sein Honorar ist Teil der Verfahrenskosten.

Für die Massenverfahren gelten besondere Regeln. Der Beginn des Verfahrens wird entweder durch *ortsübliche Bekanntmachung oder durch Aushang* bekannt gemacht. Der Aushang muss über die Sache des Verfahrens, das geplante Vorhaben und dessen Wirkungsbereich, sowie darüber Auskunft geben, wo und wann Akteneinsicht gewährt wird. Wenn es eine Rechtsnorm vorschreibt, muss auch eine öffentliche Anhörung stattfinden, falls es notwendig ist, um die Meinung der Öffentlichkeit kennen zu lernen. Die Bekanntgabe des Verwaltungsaktes erfolgt auch durch Aushang, Veröffentlichung auf der Homepage der Behörde oder durch die Ortspresse. Das Fehlen der Zustellung auf dem Postweg kann in diesem Fall nicht als Zustellmangel gewertet werden, gegen die Abweisung des Antrags auf Wiedereinsetzung in den vorigen Stand aus diesem Grund gibt es keine Berufung.

3. 2. Benachrichtigung über den Beginn des Verfahrens

Eine sehr wichtige Neuheit ist, dass im Gegensatz zum Áe., wo die Benachrichtigung der Parteien über den Beginn des Verfahrens die Ausnahme war, im Ket. diese binnen 5 Tagen nach Verfahrensbeginn *allgemeine Pflicht der Behörde* ist. Davon kann natürlich in mehreren gesetzlich geregelten Fällen abgesehen werden (es gefährdet das Ergebnis des Verfahrens, einfache Sachlage, dauerhafte Kontrollaufgabe der Behörde, die Benachrichtigung wurde durch Rechtsnorm aus Gründen der Landeswehr, der Nationalsicherheit ausgeschlossen).

3. 3. Akteneinsicht

Die Akteneinsicht wurde auch bislang gewährt, jetzt wurden die Regeln vervollständigt. Das Recht zur Akteneinsicht hat (und hatte) jede Partei und ihre Vertreter: sie können nicht nur in die Akte einsehen, sondern Auszüge anfertigen und um Kopien bitten. Davon ausgenommen sind gewisse Aktenstücke, wie der Entscheidungsentwurf, das Protokoll geschlossener Sitzungen, die Daten der sog. geschützten Zeugen und Anmelder, Aktenstücke, die ein Staatsgeheimnis oder Dienstgeheimnis beinhalten, und die durch Gesetz geschützte Aktenstücke, sofern das Gesetz die Akteneinsicht verbietet und das Fehlen der Kenntnis dieser Angabe die Rechtsdurchsetzung nicht hindert.

Neu ist, dass die Partei die Akteneinsicht der Gegenpartei auch *begrenzen* kann, dies darf die Behörde aber nur gewähren, falls dies die Rechtsdurchsetzung der Gegenpartei nicht hindert. Die Begrenzung bezieht sich bei natürlichen Personen auf persönliche Daten, sowie geschäftliche und andere Geheimnisse, die von einem wichtigen privaten Interesse sind. Juristische Personen können sich nur auf Geschäftsgeheimnisse berufen. Die Behörde muss alle Gegebenheiten sorgfältig abwägen und der Bitte auf Einschränkung der Akteneinsicht stattgeben oder diese Abweisen. Dritte haben auch ein Recht auf Akteneinsicht, soweit die Kenntnis der Akte zur Rechtsdurchsetzung oder zur Erfüllung einer Pflicht notwendig ist.

Wird jemandem die Akteneinsicht verweigert, kann er den *Rechtsweg* beschreiten, wenn dies nach Abschluss des Grundverfahrens stattgefunden hat, oder die Behörde die Akteneinsicht deshalb nicht gestattet, weil sie die Parteistellung dieser Person nicht anerkennt. Wenn die Akteneinsicht verweigert oder beschränkt wird, muss darüber bei Verweigerung der Kenntnisnahme oder Widerspruch eine förmliche Entscheidung getroffen werden, wogegen der Rechtsweg (Berufung und Klage) gewährt wird. Die Regelung ist im Allgemeinen viel empfindlicher auf private Interessen geworden.

Es gibt auch solche *Entscheidungen, die von öffentlichem Interesse sind*, und deshalb für alle zugänglich gemacht werden müssen. Zu diesem Kreis gehören die Entscheidungen, die sich auf die Tätigkeit eines solchen Organs oder Person beziehen, der/die eine staatliche oder kommunale öffentliche Aufgabe erledigt, vorausgesetzt, die Entscheidung hängt mit dieser Tätigkeit zusammen. Weitere Entscheidungen aus diesem Kreis sind die, die durch Popularklage anfechtbar sind; Entscheidungen, die in Zusammenhang mit einer Tätigkeit in einer solchen Sache ergangen sind, die einen bedeutenden Teil der im Wirkungsbereich lebenden Anwohner berührt; Entscheidungen, die die Rechte der Verbraucher bzw. Arbeitnehmer auf dem Gebiet des Arbeitsschutzes und der Arbeitssicherheit unmittelbar berühren; Entscheidungen, die sich auf eine Tätigkeit beziehen, die die natürliche oder gebaute Umwelt, bzw. das Kulturerbe bedeutend beeinflusst. Entscheidungen über die Aufteilung oder Nutzung natürlicher Kraftquellen, über die Gewährung eines ausschließlichen Rechts oder eines Sonderrechts müssen auch öffentlich zugänglich gemacht werden, und der Gesetzgeber kann weitere solche Fallgruppen schaffen.

Wenn die Partei über den Beginn des Verfahrens nicht unterrichtet wurde, und deshalb der Beweiserhebung nicht beiwohnen konnte bzw. sein Recht zur Akteneinsicht nicht ausüben konnte, ist die Behörde verpflichtet, binnen fünf Tagen nach Abschluss des Beweiserhebungsverfahrens die Partei zu informieren,

damit sie die Möglichkeit bekommt, die Beweise kennen zu lernen, zu ihnen Anmerkungen zu machen, ihr Recht zur Stellungnahme auszuüben und Anträge zur weiteren Beweiserhebung zu stellen. Das Verfahren kann erst nach Ablauf der für diese Verfahrensschritte gegebene Frist abgeschlossen werden, unabhängig davon, ob die Partei von diesen Rechten gebrauch gemacht hat oder nicht.

3.4. Zustellung

Die *Heilung von Zustellmängeln* war im ungarischen Recht lange Zeit nicht geregelt. Es galt eine de facto nicht widerlegbare Vermutung für den Fall, dass die Postsendung nach einer Hinterlegung nicht abgeholt wurde: die Sendung galt am fünften Werktag nach dem zweiten Zustellversuch als zugestellt, es gab keine Möglichkeit zur Widerlegung dieser Vermutung. Das Verfassungsgericht hat 2003 die Verfassungswidrigkeit wegen Säumnis des Gesetzgebers festgestellt und ihn verpflichtet die Möglichkeit zur Widerlegung dieser Zustellvermutung gesetzlich zu regeln. Dieser Pflicht ist noch das Áe. Mitte 2004 nachgekommen, die damals entstandene Regelung hat das Ket. fast unverändert übernommen. Den *Antrag zur Widerlegung der Zustellvermutung* kann die Partei bei dem Bestehen von Zustellmängeln einreichen. Natürliche Personen können sich auch auf andere unverschuldete Ursachen berufen, wegen deren sie die Sendung nicht in Empfang nehmen bzw. abholen konnten. Die Frist dafür sind 15 Tage nach Kenntnisaufnahme von dem Geltungsbeginn der Zustellvermutung, die objektive Frist beträgt sechs Monate. Die Kenntnisaufnahme wird dadurch erleichtert, dass die Behörde acht Tage nach Eintreffen der zurückgestellten Sendung die Partei über den Geltungsbeginn der Zustellvermutung mit der Zusendung des zurückgestellten Schriftstücks informieren muss. In dem Antrag auf Wiedereinsetzung in den vorigen Stand wegen Zustellmangel muss die Partei die Umstände vorbringen, die einen Zustellmangel beweisen oder die Unverschuldetheit wahrscheinlich machen. Wenn die Behörde dem Antrag stattgibt, gelten die Regeln der Wiedereinsetzung in den vorigen Stand entsprechend, die Partei muss in eine Lage gebracht werden, als ob die Zustellungsvermutung nicht eingetreten wäre.

Neu ist im Zusammenhang mit der Zustellung der *Zustellungsbevollmächtigter*, den solche Parteien bestellen können, die keinen Hauptwohnsitz bzw. Sitz im Inland haben. Den Zustellungsgehilfen hat das Ket. auch beibehalten: dieser hat zur Aufgabe, die Partei aufzuspüren und ihr den Bescheid zu übermitteln. Ein Zustellungsgehilfe kann von der Behörde bestellt werden, wenn der Bescheid der Partei eine Pflicht vorschreibt oder ihm ein Grundrecht entzieht und die Adresse der Partei unbekannt ist, oder die Postsendung mit der Bezeichnung „nicht abgeholt“ oder „hält sich an einem unbekannten Ort auf“ zurückgestellt wird. In diesem Fall gilt die Zustellung als bewirkt, wenn der Zustellungsge-

hilfe die Sendung übergibt oder die Erfolglosigkeit der Zustellung meldet (spätestens am 30. Tag nach seiner Bestellung).

4. Neue Teile im Ket.

Wenn wir den Aufbau des Áe. und des Ket. vergleichen, sehen wir mehrere Unterschiede:

Áe.	Ket.
I. Grundsätzliche Bestimmungen	I. <i>Grundsätze</i> und grundsätzliche Bestimmungen
II. Sachliche und örtliche Zuständigkeit	II. <i>Internationale</i> , sachliche und örtliche Zuständigkeit
III. Grundverfahren	III. Grundverfahren
IV. Der Bescheid	IV. <i>Die Entscheidungen der Behörde</i>
V. Amtliche Bescheinigungen, Ausweise und Amtsregister	V. Amtliche Bescheinigungen, Ausweise und Amtsregister
VI. Amtskontrolle	VI. Amtskontrolle
VII. Rechtsbehelfe	VII. Rechtsbehelfe [<i>eingeteilt in A) und B)</i>]
VIII. Vollstreckung	VIII. Vollstreckung
	IX. <i>Verfahrenskosten</i>
	X. <i>Elektronisches Verfahren und elektronische Amtsdienstleistung</i>
IX. Schlussbestimmungen	XI. Schlussbestimmungen

Die zwei neuen Teile sind von großer Bedeutung sowohl für die Parteien als auch für die Behörden. Die Regelung der *Verfahrenskosten* ist bei der Vielfalt von Sachen unerlässlich, es ermöglicht die Differenzierung. Das Ket. enthält eine detaillierte Regelung der Kostenelemente und deren Berechnung, der Bestimmung des Kostenträgers. Damit wird die Verwaltung wahrscheinlich auch teurer für die Parteien, aber die Möglichkeit zur Beantragung der Kostenfreiheit oder die Kostenminderung ist nun auch besser geregelt, und dadurch leichter zu erhalten. Der Grundsatz des kostenschonenden Verfahrens wird hierdurch wohl gestärkt.

Von großer Bedeutung ist auch der Teil über *die elektronische Verfahrensführung*, wo die Partei durch mehrere Garantien, wie z.B. Vorschriften zur Datensicherheit oder die Wahlfreiheit zwischen der herkömmlichen und elektronischen Kommunikation mit der Behörde geschützt wird. Die Kommunen können frei entscheiden, ob sie den elektronischen Verfahrensweg erlauben, die staatlichen Verwaltungsorgane haben hier keine Wahlfreiheit. Der Gesetzgeber

kann den elektronischen Verfahrensweg für bestimmte Sachen ausschließen oder vorschreiben. Es gibt schon mehrere Behörden (und auch Kommunen), die diese Möglichkeit nutzen, es ist zu hoffen, dass dieser neue Teil im Ket. die Verbreitung der elektronischen Verwaltung fördern wird.

B. System der formellen Rechtsbehelfe im Verwaltungsverfahren

1. Ordentliche Rechtsbehelfe im Verwaltungsverfahren

Die Rekodifikation der allgemeinen Regeln des Verwaltungsverfahrens hat natürlich auch das System der Rechtsbehelfe berührt. Es wurden einerseits neue Rechtsbehelfe eingeführt, andererseits wurde am ganzen System viel gefeilt.

Als allererste Änderung wurden die Rechtsbehelfe auf Antrag von den Rechtsmitteln von Amts wegen getrennt. Ordentliche Rechtsbehelfe auf Antrag sind die Berufung und die verwaltungsrechtliche Klage, außerordentliche Rechtsbehelfe auf Antrag sind die Wiederaufnahme des Verfahrens und der Antrag auf Billigkeit. Von Amts wegen kann es zur Abänderung oder Aufhebung von Entscheidungen und zum Aufsichtsverfahren kommen, weitere Rechtsmittel von Amts wegen sind die Überprüfung des Bescheids auf Grund einer Entscheidung des Verfassungsgerichts bzw. staatsanwaltlichen Einspruchs.

Diese Rechtsmittel wurden bislang nicht so scharf voneinander getrennt, es konnte z.B. vorkommen, dass die Partei formlos die Abänderung des rechtmäßigen Bescheides verlangte, und die Behörde so über ihr Anliegen entschieden hat. Damit wurde der offizielle Weg des Berufungsverfahrens oft vermieden, die Fristen mussten nicht eingehalten werden, für die Partei entstanden keine weiteren Verfahrenskosten, usw. Die Trennung der Rechtsbehelfe schränkt alle Beteiligten mehr in das System des Ket. ein, und stärkt dadurch die Garantien zum Schutz sowohl der Parteien als auch des Gemeinwohls. Ziel des Ket. ist die möglichst vollständigste Regelung der allgemeinen Verfahrensnormen, deshalb inkorporiert es nun auch die Regeln des staatsanwaltlichen Einspruchs, die bislang im Gesetz über die Staatsanwaltschaft zu finden waren. Dadurch wird das System der Rechtsmittel auch für den Laien übersichtlicher.

Die ordentlichen Rechtsbehelfe Berufung und verwaltungsrechtliche Klage waren schon bislang gegeben, hier wurden hauptsächlich kleinere Änderungen und Ergänzungen getroffen. Die bedeutendste Änderung ist, dass nun *der Rechtsweg gegen gewisse verfahrensrechtliche Entscheidungen eröffnet* wurde, was bis jetzt nur in den seltensten Fällen möglich war. Deswegen wohl wurde die Terminologie des Ket. geändert, und statt Bescheide im Allgemeinen, wie dies im Áe. der Fall war, unterscheidet das Ket. zwischen den Entscheidungen der Behörde, die die Sache entscheiden (Bescheide) und den verfahrensrechtli-

chen Entscheidungen. Die verfahrensrechtlichen Entscheidungen können grundsätzlich mit dem gegen den Bescheid gerichteten Rechtsbehelfsmittel angefochten werden. Gegen mehrere verfahrensrechtliche Entscheidungen ist der *Rechtsweg eigenständig gegeben*: die Abweisung des Antrags ohne Untersuchung der Sache, die Beendigung des Verfahrens ohne Bescheid, die Aussetzung des Verfahrens, die Geldstrafen im Verfahren, die Entscheidungen über das Tragen der Kosten, die Verweigerung der Akteneinsicht und die Verweigerung der Wiedereinsetzung in den vorigen Stand bei Versäumnis der Widerspruchsfrist. Gegen solche Entscheidungen erster Instanz steht die Berufung, gegen die zweite Instanz die verwaltungsrechtliche Klage zu Verfügung.

1.1. Die Berufung

Die Berufung, die für fast alle Bescheide⁸ und für die erwähnten verfahrensrechtlichen Entscheidungen erster Instanz gegeben ist, ist weiterhin ein bedingt devolutives Rechtsbehelf, das aufschiebende Wirkung sowohl auf die Vollstreckung als auch auf die Ausübung von Berechtigungen und die formellen Rechtskraftwirkungen hat. Die wichtigsten Veränderungen der Berufung stehen im Zusammenhang mit dem Suspensiveffekt.

Einerseits wurde der *Begriff der Teilrechtskraft* eingeführt, die entweder durch Gesetz oder Regierungsverordnung vorgeschrieben werden kann, bzw. laut Ket. dann eintritt, wenn nur sonstige Teilnehmer des Verfahrens – die Parteien aber nicht – in die Berufung gehen. Andererseits ist auch der *Ausschluss der aufschiebenden Wirkung* bei Bescheiden, die Geldauszahlung oder materielle Leistungen für die Partei vorschreiben und die Partei nur weitere Forderungen hat, neu: hier schreibt das Ket. der Behörde die sofortige Vollstreckungspflicht vor. Über ein Recht zum Ausschluss der aufschiebenden Wirkung verfügt die Behörde weiterhin in mehreren Gefahrsituationen⁹. Die große Änderung hierbei ist, dass das Ket. nun sonstige Gesetze bevollmächtigt, den Suspensiveffekt der Berufung aus den im Ket. bestimmten Gründen¹⁰ auszuschließen, und damit den Ausschluss des Suspensiveffekts in einem relativ breiten Kreis möglich macht.

⁸ Ausnahme sind die Bescheide, wo kein Vorverfahren nötig oder möglich ist, und der gerichtliche Rechtsschutz gleich gewährt wird; der Bescheid, der einen Vergleich gutheißt und der Billigkeitsbescheid.

⁹ Vermeidung von Lebensgefahr oder schwere Schadenssituationen, Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, bzw. der Verzug der Vollstreckung würde große oder unbehebbarer Schaden verursachen.

¹⁰ Diese sind Gründe der nationalen Sicherheit, der Landeswehr, des öffentlichen Gesundheitswesens und der Epidemiebekämpfung, der Arbeit und Arbeitssicherheit, des Denkmalschutzes, sowie des Natur- und Umweltschutzes, bzw. der Ausbau des öffentlichen Verkehrsnetzes und die Sicherung der ununterbrochenen Energieversorgung.

1.2. Der Verwaltungsprozess

Leider beinhaltet das Ket. noch immer viele Regeln der gerichtlichen Überprüfung von Verwaltungsentscheidungen. Die Meinung des Kodifikationsausschusses, dass eine eigene Verwaltungsgerichtsordnung notwendig wäre, wurde vom Gesetzgeber nicht geteilt, deshalb beinhalten weiterhin teils das Ket., teils das Gesetz über die Zivilprozessordnung (ZPO) die Regeln der Verwaltungsgerichtsbarkeit¹¹. Die Vorschriften des Verwaltungsprozesses hier zu erörtern würde die Grenzen dieser Arbeit überschreiten, deshalb seien hier nur die wichtigsten Änderungen erwähnt.

Neben der *Ausweitung des Kreises der vor Gericht anfechtbaren Entscheidungen* (s. oben) ist im Verwaltungsprozess die bedeutendste Änderung, dass das gerichtliche Verfahren nunmehr *keine aufschiebende Wirkung* hat. In der Klage kann die Partei selbstverständlich um einstweiligen Rechtsschutz bitten, und das Gericht um die Aussetzung der Vollstreckung ersuchen. Darüber muss das Gericht binnen kürzester Zeit entscheiden. Neu ist die Lösung, dass die verwaltungsrechtliche Klage nur bei der erstinstanzlichen Behörde eingereicht werden kann. Die Klage kann aber aus diesem Grund nicht zurückgewiesen werden, wenn es binnen der gesetzlichen Frist bei dem Gericht eingereicht wurde. Aus der Rechtsprechung wurde in das Ket. die Regel aufgenommen, dass ein Verfahrensfehler nur dann Grund zur Aufhebung eines Bescheides sein kann, falls dieser sich auf die Entscheidung in der Sache auswirkt.

Das Verfahren vor Gericht wurde auch *differenziert*: im Verfahren wegen Versäumnis der Verwaltungsbehörde und bei der Überprüfung verfahrensrechtlicher Entscheidungen zweiter oder ausnahmsweise¹² erster Instanz verfährt das Gericht in einem außerprozessualen Verfahren, der in einem eigenen Gesetz¹³ detailliert geregelt wird. Die Überprüfung von Bescheiden geschieht im Verwaltungsprozess. Über die Leistungsstörungen bei verwaltungsrechtlichen Verträgen wird im Zivilprozess entschieden, die Regeln beider Prozesse beinhaltet die ZPO.

¹¹ Ausführlich dazu Krisztina F. Rozsnyai: Einige Probleme der ungarischen Verwaltungsgerichtsbarkeit, *ANNALES Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eötvös Nominatae, Sectio Iuridica*, Tomus XLV Budapest, 2004, S. 187-209.

¹² Die erstinstanzliche Behörde hat keine Aufsichtsbehörde, die Berufung ist durch Gesetz ausgeschlossen, oder es geht um die Anordnung der Vollstreckung eines Amtvertrags.

¹³ Mit Verweis auf die Regeln der ZPO.

2. Neue, außerordentliche Rechtsmittel auf Antrag

2.1. Wiederaufnahme des Verfahrens

Die Wiederaufnahme des Verfahrens ist ein neues Rechtsinstitut im System des Ket. Voraussetzung für die Einreichung eines Antrags auf Wiederaufnahme sind ein rechtskräftiger Bescheid, der gerichtlich nicht überprüft wurde und die nachträgliche Kenntnissnahme von einer, schon bei Erlassen des Bescheids bestehende bedeutende Tatsache oder Beweis, dessen Beachtung im Verfahren einen günstigeren Bescheid für die Partei produziert hätte. Die Kenntnissnahme muss nach Erlangung der Rechtskraft erfolgen, und binnen 15 Tagen der erstinstanzlichen Behörde mitgeteilt werden. Dafür stehen sechs Monate von der Erlangung der Rechtskraft offen. Die Behörde kann den Bescheid abändern oder zurücknehmen, aber nur mit Beachtung des Vertrauensschutzes: Die Abänderung oder Rücknahme kann sich nur bei Bestehen eines Nichtigkeitsgrundes auf Rechte auswirken, die jemandem guten Glaubens aus dem Bescheid gewachsen sind. Im neuen Bescheid sind die mit den eventuell schon erbrachten Leistungen entstandenen Verhältnisse zu regeln.

2.2. Antrag auf Billigkeit

Das andere neue Verfahren im Ket. ist das sog. „Billigkeitsverfahren“. In diesem Antrag kann die Partei die bescheidende Behörde um die Rücknahme oder Abänderung des rechtmäßigen Bescheids ersuchen, falls dessen Vollstreckung für sie aus einem Grund, der nach dem Erlass des Bescheides entstanden ist, einen unbillig schweren Nachteil bedeuten würde, und es keine rechtliche Möglichkeit zur Ausübung von Billigkeit im Vollstreckungsverfahren gibt. Wenn dies der Fall ist, kann die Behörde nur beim Bestehen zahlreicher weiterer Bedingungen den Bescheid abändern oder zurücknehmen:

- es gibt keine Rechtsvorschrift, die dies verbietet,
- es gibt keine gegeninteressierte Partei, oder sie ist im Einverstehen,
- es ist nicht gegen das Gemeinwohl und
- die Erlangung der Rechtskraft ist weniger als ein Jahr her, oder, falls länger, ist die Leistungsfrist noch nicht abgelaufen.

Die Einführung dieses Instituts ist durchaus fraglich. Einerseits geht es dogmatisch nicht um Rechtsschutz, denn der Bescheid ist nicht rechtswidrig. Ziel dieses Verfahrens ist die Abwendung der Folgen der Vollstreckung, deshalb wäre das Billigkeitsverfahren im Vollstreckungsteil des Ket. an besserem Platz. Beanstandet werden kann aber aus dogmatischer Sicht überhaupt die Verortung dieses materiellrechtlichen Rechtsinstituts unter den Verfahrensnormen. Andererseits ist es fraglich, ob ein Verfahren mit solchen Regeln den verfassungsrechtlichen Anforderungen gerecht werden kann. Die sehr breite Formulierung

der Bedingungen macht praktisch Platz für grenzenlose Billigkeit, was die Rechtsstaatlichkeit nicht allzu gut verträgt. Gleichzeitig wird jede Art von Rechtsschutz gegen den Bescheid im Billigkeitsverfahren ausgeschlossen: dies kann die Verletzung des in der Verfassung verankerten Rechts auf Rechtsschutz bedeuten. Eine durchaus offenbare Verletzung des Gleichheitsgebots des Art. 70/A. der Verfassung entsteht m.E., wenn man die Regeln des Billigkeitsverfahrens in Verbindung mit den Regeln der materiellen Rechtskraft setzt. § 111 Abs. 2 besagt, dass „wenn das Gericht in der Sache entschieden hat, kann bei der Behörde im selben Fall, bei ungeändertem Tatbestand – die Anordnung eines neuen Verfahrens durch das Gericht ausgenommen – kein neues Verfahren stattfinden“. Bei dem Billigkeitsverfahren ginge es aber um ein solches neues Verfahren, denn der Tatbestand hat sich ja durch die Änderung der Umstände der Partei nicht geändert. Folglich kann ein Antrag nur in solchen Fällen gestellt werden, wo die Partei von dem gerichtlichen Rechtsschutz keinen Gebrauch gemacht hat. Die Gleichstellung der Parteien ist hier also nicht in jeder Hinsicht gegeben.

3. Die Rechtsmittel von Amts wegen

3.1. Die Änderung oder Rücknahme der Entscheidung durch die bescheidende Behörde

Falls die Entscheidung rechtswidrig ist, kann die Behörde binnen eines Jahres nach Erlass der Entscheidung diese einmal ändern oder zurücknehmen, soweit die Berufungsbehörde oder das Gericht darüber noch nicht entschieden hat. Neben der materiellen Rechtskraft ist die größte Schranke für die Behörden der *Vertrauensschutz*: Rechte, die aus dem Bescheid den Parteien guten Glaubens erwachsen, können in diesem Verfahren nicht berührt werden. Dies steht nicht für den falschen Eintrag in ein Amtsregister oder einen amtlichen Ausweis, bzw. für falsche Tatsachen in der Staatsangehörigkeitsbescheinigung. Guten Glaubens ist, der den Bescheid nicht erschlichen hat und nicht wusste (hätte wissen müssen) dass der Bescheid rechtswidrig ist. Schutzwürdig ist ein guten Glaubens gewachsenes Recht nur, wenn die Partei es schon ausübt/ausgeübt hat, bzw. dazu Vorbereitungen getroffen hat. Eine weitere Schranke bedeuten die spezialgesetzliche Rechtsvorschriften, die die Rücknahme oder Änderung beschränken oder verbieten.

Falls die Entscheidung nicht rechtswidrig ist, kann die Behörde ihre Entscheidung nur im Berufungsverfahren ändern¹⁴, von Amts wegen besteht dazu keine Möglichkeit.

¹⁴ Vorausgesetzt, dass es keine gegeninteressierte Partei gibt.

3.2. Aufsichtsverfahren

Das Aufsichtsverfahren wird durch die *Aufsichtsbehörde* durchgeführt. Dies ist ein neuer Begriff für die Berufungsbehörde im Ket., sie wurde aber nicht vollständig durch ihn ersetzt. Aufsichtsbehörde ist laut Ket. die Behörde, die über die Berufung entscheidet, bzw. der Minister im Falle von Zentralbehörden und sog. Landesbehörden¹⁵. Die Aufsichtsbehörde hat ein Recht auf die Aufhebung oder Abänderung der rechtswidrigen Entscheidung, bzw. auf Anordnung eines neuen Verfahrens neben der Aufhebung. Die Abänderung ist in Sachen von öffentlich-rechtlichen Körperschaften nicht möglich. Auch für die Aufsichtsbehörden ist bei berechtigenden Entscheidungen der *Vertrauensschutz* die größte Schranke. Es kann nicht zur Abänderung oder Aufhebung kommen, wenn ein guten Glaubens gewachsenes und ausgeübtes Recht berührt würde. Neben bzw. anstatt des Vertrauensschutzes bedeutet die seit der Erlangung der Rechtskraft verstrichene *Zeit* eine wichtige Schranke für die Aufsichtsbehörde. Falls es um einen Bescheid geht, der eine Pflicht auferlegt, gilt die zeitliche Schranke von 5 Jahren. Bei Bestehen eines Nichtigkeitsgrundes wirkt der Vertrauensschutz bei berechtigenden Bescheiden nur, wenn drei Jahre schon seit Erlangung der Rechtskraft vergangen sind. Nicht aufgehoben oder geändert werden können Entscheidungen, über die das Gericht schon entschieden hat, also die materielle Rechtskraft erlangt haben. Falls ein Gerichtsverfahren in Gang ist, wird es von dem Gericht für die Dauer des Aufsichtsverfahrens, maximal aber für 30 Tage ausgesetzt, und das Gericht entscheidet über die Beendigung oder Fortführung des Gerichtsverfahrens im Lichte der Entscheidung der Aufsichtsbehörde. Eine weitere Schranke bedeuten die besonderen Rechtsvorschriften, die die Aufhebung oder Abänderung beschränken oder verbieten. Gegen die Entscheidung der Aufsichtsbehörde steht der Rechtsweg offen.

3.3. Die Überprüfung auf Grund der Entscheidung des Verfassungsgerichts

Dieses Verfahren ist auch „fast neu“ im Verwaltungsverfahrensrecht: Mitte 1999 wurde es mit einem einzigen Paragraphen eingeführt. Falls das Verfassungsgericht die Anwendung der verfassungswidrigen Rechtsvorschrift im konkreten Fall verbietet, und es nicht zur gerichtlichen Überprüfung kam, kann die Aufsichtsbehörde die Entscheidung binnen 30 Tagen aufheben oder abändern. In diesem Fall gelten die Schranken des Ket. für den Aufsichtsverfahren nicht. Dank der Systematisierung des Ket. wurde dieses Verfahren zum eigenständigen Verfahrenstyp. Die Regelung ist detaillierter und präziser geworden. Nun wird durch das Ket. auch der Fall erfasst, in dem das Verfassungsgericht nicht die Norm selbst, nur deren *bestimmte Auslegung* für verfassungswidrig

¹⁵ Unterschied zwischen den zwei Typen ist, dass Zentralbehörden unmittelbar dem Minister nachstehen, Landesbehörden aber der Regierung untergestellt sind, und ein von ihr beauftragter Minister die Aufsicht ausübt.

erklärt – hier muss die Behörde genauso verfahren. In den Fällen, wo es keine Aufsichtsbehörde gibt, eröffnet sich die Frist zur Einreichung der verwaltungsrechtlichen Klage wieder.

3.4. Einspruch des Staatsanwalts

Der Einspruch des Staatsanwalts ist sehr wichtig im System der Rechtsmittel, denn er durchbricht den Vertrauensschutz. Falls der Staatsanwalt Einspruch einlegt, kann die Behörde erster Instanz oder die Aufsichtsbehörde binnen gewisser Zeit auch Entscheidungen aufheben bzw. zurücknehmen (ändern), aus denen jemandem guten Glaubens Rechte gewachsen sind. Der Staatsanwalt kann Einspruch gegen rechtswidrige rechtskräftige Bescheide einlegen. Falls er den Einspruch nach 3 Jahren einlegt, kann dies Rechte, die guten Glaubens gewachsen sind, nicht verletzen; nach 5 Jahren können Rechte überhaupt nicht beschränkt oder entzogen werden, keine Pflichten oder Sanktionen auferlegt werden. Ausnahme ist nur der Bescheid, der durch eine gerichtlich strafbare Handlung herbeigeführt wurde, aber nur, wenn keine guten Glaubens gewachsene und ausgeübte Rechte berührt werden.

3.5. Nichtigkeit

Eine sehr wichtige Neuregelung erfuhr die Nichtigkeit. Im Áe. war dies der Punkt, der vielleicht am meisten kritisiert wurde, da die Entscheidungen nur aus zwei Gründen für nichtig erklärt werden konnten: 1. die Sache gehört nicht in die Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden im Allgemeinen, ist also keine Verwaltungssache; bzw. 2. die Entscheidung wurde durch eine mit rechtskräftigem Urteil festgestellte Straftat herbeigeführt. Im Ket. muss der Bescheid vernichtet werden, wenn

- der Bescheid von einer (international, sachlich oder örtlich) unzuständigen Behörde erlassen wurde,
- eine Kollegialbehörde beschlussunfähig war oder ohne die erforderliche Mehrheit beschloss,
- die Sachbehörde(n) in das Verfahren nicht einbezogen wurde(n) oder ihre Entscheidung(en) nicht beachtet wurde(n),
- die Entscheidung durch eine mit rechtskräftigem Urteil festgestellte Straftat beeinflusst wurde,
- die Behörde in einer gerichtlich schon entschiedenen Sache beschloss (materielle Rechtskraft), oder die Behörde eine Entscheidung traf, die dem Urteil des Gerichts widerspricht,
- ein anderes Gesetz eine sonstige erhebliche Rechtswidrigkeit für Nichtigkeitsgrund erklärt.

Die Vernichtung ist aber trotz Bestehen eines Nichtigkeitsgrundes nicht möglich, wenn dies Rechte berührt, die aus dem Bescheid *guten Glaubens* gewachsen sind. Bei verpflichtenden Bescheiden kann es nur binnen 5 Jahren ab Erlangung der Rechtskraft oder ab Ende der Leistungsfrist zur Vernichtung kommen. *Zeitlich unbegrenzt* kann der Bescheid vernichtet werden, wenn es durch eine mit rechtskräftigem Urteil festgestellte Straftat beeinflusst wurde und keine guten Glaubens gewachsene Rechte berührt. Zuständig zur Nichtigserklärung sind sowohl die bescheidende Behörde als auch deren Aufsichtsbehörde. Gegen diesen Bescheid ist der Rechtsweg gegeben.

Mehr = Besser?

Insgesamt hat das Ket. das Schutzniveau im Verwaltungsverfahren deutlich erhöht. Nicht nur dem Schutz der Rechte bzw. der Position der Partei dient das Ket. nun mehr, die Gesetzmäßigkeit, und dadurch das Gemeinwohl wird durch die neuen Vorschriften auch besser geschützt. Die Vorschriften müssen aber im System des Ket. gewertet werden. Hierzu muss auch die Anwendung des Ket. in der Praxis in Betracht gezogen werden.

Die sehr hohe Zahl von Einzelschriften im Ket., die das Abweichen von den jeweiligen Vorschriften erlauben, ist eine Tatsache, die an diesem neuen System zu zweifeln veranlasst. Faktisch wird eigentlich damit die Subsidiarität des Ket. gegenüber den Vorschriften der Sondergesetze erreicht, obwohl das Ket. in den Einführungsvorschriften selbst den zwingenden Vorrang der allgemeinen Regeln deklariert. Es ist fraglich, ob der Respekt der allgemeinen Verfahrensnormen, dessen Fehlen einer der subjektiven Gründe für die Neuregelung des Verwaltungsverfahrens war (s. oben), so hergestellt werden kann. In diesem Zusammenhang kann man feststellen, dass „mehr“ nicht unbedingt auch „besser“ ist: es wäre vielleicht besser gewesen, weniger, aber unbedingt zwingende Regeln zu setzen, der Mindestmaß an Garantien für alle Verfahren bedeuten würden¹⁶.

Ein weiterer Grund zur Kritik bietet der unveränderte Anwendungsbereich des Ket. Die verfahrensrechtlichen Garantien hätte der Gesetzgeber auch auf andere Handlungsformen der Verwaltung, die durch das Verwaltungsverfahrensrecht bisher gar nicht, oder nur sporadisch erfasst werden, wie z.B. die verwaltungsrechtlichen Verträge, ausweiten können. Damit könnte den Bürgern und juristischen Personen, bzw. anderen Organisationen auch in anderen Relationen gegenüber der Verwaltung Rechtsschutz gewährt und das Gemeinwohl und die Gesetzmäßigkeit besser geschützt werden.

¹⁶ Ähnlich auch Marianna Fazekas: Änderungen im Verwaltungsverfahrensrecht zwischen 1990 und 2006, (auf Englisch) im Erscheinen, S. 22.

Leider gilt, dass „mehr“ nicht unbedingt auch „besser“ ist auch für den Anstieg der Zahl der Vorschriften des Ket: obwohl die Regelung jetzt viel ausführlicher ist (oder auch deshalb), gibt es sehr viele Fragen bei der Auslegung der Normen. Die Formulierungen sind oft unklar und nicht eindeutig, und erschweren deshalb die Anwendung des Ket. Im der Ministerium des Inneren wurde ein Sachverständigenrat aufgestellt, dessen Zweck es ist, die Anwendung des Ket. in der Rechtspraxis zu unterstützen. Dass viele Fragen aufkommen, zeigt die hohe Zahl der Stellungnahmen dieses Gremiums. In mancher dieser Stellungnahmen erkennt sogar der Sachverständigenrat an, dass die Änderung gewisser Vorschriften notwendig sei. Man stellt mit Bedauern fest, dass – obwohl das Ket. schon nach der Verabschiedung, bevor (!) dem Inkrafttreten am 1. November 2005 an mehreren Stellen geändert wurde – der Änderungsbedarf wegen dieser Unsicherheiten der Auslegung präsent ist. Das verfassungsrechtliche Gebot der Rechtssicherheit, welcher ein wesentliches Element des Prinzips der Rechtsstaatlichkeit ist, verlangt, dass die Rechtsvorschriften klar und präzise formuliert sind und die Normen eindeutig ausgelegt werden können. Es ist fraglich, ob alle Vorschriften des Ket. diesen Anforderungen nachkommen.

RESÜMEE

Neuregelung des ungarischen Verwaltungsverfahrenrechts

KRISZTINA F. ROZSNYAI

Die Studie stellt diejenigen wichtigen Veränderungen vor, die die neuen Rechtsinstitutionen, die durch das ungarische Gesetz Nr. CXL. aus dem Jahre 2004. über die allgemeinen Regeln des Verwaltungsverfahrens und der Verwaltungsdienstleistungen geschaffen wurden, bzw. die bereits bestehenden Rechtsinstitutionen betreffen. Die Studie legt im ersten Teil zuerst die neue Regelung bezüglich der Grundprinzipien und grundlegenden Bestimmungen dar. Im Weiteren kommt die Autorin auf diejenigen neuen Regeln zu sprechen, die im Grundverfahren die Situation der Parteien erleichtern sollen, so zum Beispiel die Benachrichtigung über die Einleitung des Verfahrens oder die Beweiserhebung. Eine wichtige Neuheit ist das Verfahren zur Widerlegung der Zustellungsvermutung, sowie die elektronische Verfahrensführung. Auch die detaillierte Regelung bezüglich der Kosten hat garantielle Bedeutung. Als neue Rechtsinstitution, die auch die Situation der Behörde erleichtert, erscheinen zum Beispiel das Massenverfahren, und der Behördenvermittler. Der zweite Teil der Studie stellt die auf dem Gebiet der Rechtsmittel eingetretenen Veränderungen, und die neue Verfahrensformen vor.

Trotz des Erscheinens vieler neuer Garantie ist der Erfolg des Gesetzes in der Praxis – so die Autorin – fragwürdig. Es wirken nämlich zwei grundlegende Faktoren gegen diese Elemente: einerseits ist die größere Menge an Rechtsmaterie oft a die schwer zu interpretieren, die Formulierungen nicht selten unpräzise sind; andererseits konnte das neue Gesetz den Vorrang der allgemeinen Regeln nicht wiederherstellen, so dass die Garantie in Zukunft nur in einem engeren Kreis der Verwaltungsverfahren zur Geltung kommen können.

SUMMARY

The New Regulation of Hungary's Public Administrative Procedural Law

KRISZTINA F. ROZSNYAI

The study presents new legal institutions that have been introduced by Act CXL of 2004 on General Rules of Public Administrative Procedure and Services and changes in related existing legal institutions. The essay opens with a chapter on the new law's general principles and its fundamental provisions, and then the new regulations related to the parties in the administrative procedure are described. New rules are afterwards presented, meant to make the client's position in the basic procedure less burdensome, such as for instance, notice about the opening of the proceedings and the taking of evidence. Noteworthy new developments are the proceedings that aim at setting aside the presumption that a document has been served and the electronic transaction of affairs. The detailed rules that cover the costs of public administrative procedure function as guarantees, too. New legal institutions that render the work of authorities easier are as follows: proceedings that affect a large number of clients, and the official intermediary. The second part of the essay outlines the changes and new procedural forms in the system of legal remedies.

Even though the new law includes numerous guarantees, the author of the essay is sceptical about the implementation of the new law. In her view there are two basic factors that are likely to hinder its enforcement. The new law is by far longer than its predecessor and many of its provisions are difficult to interpret, because the language used is imprecise. Furthermore, the new law has failed to restore the primacy of general rules. Consequently, the rules that act as guarantees will only be enforceable in a limited sphere of public administrative procedure.